

DOMANI
SUL SOLE-24ORELe regole del Tfr. Le rendite
e l'apertura dell'ereditàScuola. Indicazioni e scadenze
per le iscrizioni degli studentiL'Esperto risponde. L'indennità
nelle locazioni commercialiIn edicola. Guida alle novità
della Finanziaria 2007

Domenica 14 Gennaio 2007

www.ilssole24ore.com/norme

Gli incassi

8 miliardi

Manovra 2007

Le entrate che l'Economia stima di ottenere
dal decreto fiscale e dalla Finanziaria

3,3 miliardi

Gli «studi»

È quanto il Governo si aspetta di incassare
dall'aggiornamento degli studi di settore

5,6 miliardi

Legge «Visco-Bersani»

È quanto la norma del luglio 2006 ha messo in
campo su base annua, in gran parte per effetto della
stretta sull'evasione Iva e per la lotta al «sommerso»

La strategia di lotta all'evasione

Le linee di indirizzo del vice ministro Visco per il contrasto al «sommerso»

La selezione dei contribuenti
da sottoporre a controllo

- Si attuerà osservando le diverse realtà economiche, sociali e territoriali in rapporto alla loro capacità contributiva dichiarata e per specifiche categorie di soggetti e imprese
- Da valutare l'opportunità di comunicazione preventiva

Il potenziamento dell'attività
di controllo e della sua qualità

- Realizzare iniziative organizzate e gestionali per aumentare l'efficienza
- Mirare alla cooperazione tra i diversi enti nazionali e internazionali
- Aumentare l'efficienza dei controlli tributari ed extra
- Adottare tutte le soluzioni per diminuire la conflittualità con i contribuenti
- Rafforzare la difesa in giudizio dell'amministrazione

Migliorare il servizio di
riscossione delle entrate erariali

- Attuare i numerosi strumenti cautelari e di indagine messi a disposizione dalla legge
- Assicurare l'omogeneo comportamento degli agenti di riscossione sul territorio
- Nuovi investimenti per la formazione del personale e incentivi in rapporto al conseguimento degli obiettivi assegnati

La società

La nascita

Nata nel 1976 da una costola di Italsiel, la Sogei è il braccio informatico del Fisco e sede dell'Anagrafe tributaria

Le cifre

È composta da 1.600 dipendenti, con 320 milioni di fatturato, per gestire una base informativa di 75 milioni di miliardi di caratteri relativi a 40 milioni di contribuenti. Dal "cervellone" della Sogei transitano 10 milioni di transazioni al giorno, attraverso 6.500 server

La svolta

Nel 1998 è istituito il fisco telematico: il 4 maggio il versamento in rete a compensazione e il 30 ottobre la dichiarazione telematica. Nel 2002 la Sogei diviene interamente pubblica

FISCO E COSTITUZIONE

DI Enrico De Mita

Il diritto penale
va utilizzato
senza distorsioni

L'articolo 37, commi 24 e 25 della legge 248/2006 ha raddoppiato, sia per le imposte dirette che per l'Iva, i termini di decadenza per l'accertamento in caso di violazioni di carattere penale, per uno dei reati previsti dal decreto legislativo 74/2000. In queste ipotesi l'amministrazione potrà notificare l'avviso di accertamento entro il 31 dicembre dell'ottavo anno dalla data di presentazione della dichiarazione o entro il 31 dicembre del decimo anno a partire dal quale questa sarebbe dovuta essere presentata, nel caso di omessa dichiarazione. L'ampliamento dei termini è limitato al periodo d'imposta nel quale è stata commessa la violazione.

A parte i problemi di carattere pratico sui presupposti formali dell'ampliamento (chi decide?) e sui suoi effetti, l'innovazione è poco ragionevole dal punto di vista della legittimità costituzionale. Perché la proroga dei termini, e, a maggior ragione, l'ampliamento, per la giurisprudenza costituzionale (275/2002), si legittima solo in presenza di «situazioni concrete» che rendono difficile l'accertamento: l'inizio dell'azione penale non è una di queste, ma è un'autonoma vicenda giuridica. E perché la proroga è contraria all'autonomia dell'attività amministrativa e del processo tributario rispetto al processo penale, che non può essere usato come strumento dell'accertamento, mirando a costringere il contribuente a scegliere fra concordato e giudizio.

La proroga dei termini si rivela strumento inadeguato, perché, se proprio si vuole legare il giudizio tributario a quello penale, occorrerebbe subordinarlo alla sentenza penale definitiva, rovesciando la vecchia regola della "pregiudizialità tributaria". Oggi invece i due procedimenti sono autonomi. Tale autonomia è nata quando si è eliminato ogni collegamento tra essi, sia la pregiudizialità tributaria, secondo la quale l'azione penale non poteva essere promossa se non dopo l'accertamento definitivo, sia la regola per cui la sentenza del giudice penale vincolava la decisione tributaria. Malgrado la nozione di imposta evasa, e quindi di imposta dovuta, non possa prescindere dall'applicazione del diritto tributario sostanziale, il rapporto tra processo penale e processo tributario è di piena autonomia: il procedimento amministrativo di accertamento e il processo tributario non possono essere sospesi per la pendenza del processo penale.

Il concetto di imposta evasa acquista due significati: quello strettamente tributario che produce l'accertamento e la sanzione amministrativa e quello penalistico che produce la sanzione penale. Senza dimenticare che l'evasione rilevante per il diritto penale richiede dolo specifico e superamento della soglia di punibilità. La «rilevante offensività» dell'evasione dolosa non mette la sanzione penale al servizio dell'applicazione delle imposte, ma configura come criminosa solo l'offesa all'ordinamento tributario come bene da tutelare, rappresentato dall'interesse generale alla riscossione delle imposte.

La legge penale del 2006 non fu preceduta da un dibattito di carattere giuridico sistematico che investisse la funzione della sanzione penale. Nacque soprattutto come preoccupazione del ministro del tempo (non a caso quello di oggi) interessato a trovare nel processo penale uno strumento formidabile per l'accertamento. La norma chiave è l'articolo 13, che prevede una di-

minuzione delle pene se prima dell'apertura del dibattimento di primo grado i debiti tributari sono stati pagati (e con essi le sanzioni amministrative), anche mediante concordato. È una legge nata nella logica delle leggi finanziarie, come dimostra la previsione illogica del pagamento delle sanzioni amministrative, e che spinge il contribuente al concordato.

La legge penale tributaria dovrebbe essere qualcosa di più di uno strumento di lotta all'evasione. Dovrebbe essere tutela di un bene collettivo che si può ricondurre alla stabilità e al funzionamento dello Stato. In una società come la nostra, dove la considerazione del dovere fiscale non è ancora accettata, l'evasione è fenomeno diffuso, il ruolo dell'amministrazione non ha raggiunto quell'imparzialità voluta dalla Costituzione e le leggi fiscali sono infinite e incomprensibili. La sanzione penale è poco avvertita dalla coscienza collettiva.

Una legge penale comporta una valutazione generalmente condivisa dei doveri dei cittadi-

LA SCELTA

La manovra d'estate allunga i termini per l'accertamento in caso di inchieste per reati tributari

LA CONSEGUENZA

In questo modo la procedura diventa lo strumento per indurre al concordato

ni, una conoscenza, o quantomeno una conoscibilità, delle leggi tributarie, una chiara nozione della frode fiscale come ribellione all'ordinamento. Sul punto ci sono anche precisi principi comunitari. La legge penale presuppone una funzionalità dell'ordinamento tributario per difenderlo e non concorrere a delinearne i suoi elementi strutturali. Sicché quando si parla di evasione c'è da chiedersi quanta sia dovuta a cause strutturali e quanta sia frutto di ribellione civile.

Condizione fondamentale perché nasca una legge penale con solido fondamento è la semplificazione legislativa: mentre con le leggi finanziarie la confusione è immensa. Per questo la legge penale tributaria andrebbe collocata nel Codice penale, con elaborazione affidata al ministero della Giustizia, e non delle Finanze, liberando il Governo dall'illusione che l'attuazione di un sistema tributario razionale e giusto passi principalmente attraverso la via penale.

La proroga dei termini dell'accertamento conduce fino in fondo la concezione del processo penale come strumento di lotta all'evasione. Sicché la giustizia tributaria è affidata al giudice penale se il contribuente non paga concordando. Tale sarà la conclusione se il processo penale non verrà riconsiderato nella sua funzione costituzionalmente corretta. Infine, non sarà difficile per l'amministrazione inventare, anche mediante la Guardia di Finanza, soglie di punibilità discutibili, per cercare un tempo norme di intervento (in decennio) che urta contro il principio secondo cui (ricordatoci da Enzo Capaccioli) il rapporto tributario non deve rimanere a lungo nell'incertezza. E in questa società dieci anni sono un secolo. Anche sotto questo profilo la norma si rivela irragionevole.

Viaggio nell'amministrazione/1. Prima tappa alla Sogei che gestisce l'anagrafe di 40 milioni di dichiarazioni

Parte la caccia a 8 miliardi

Dall'incrocio dei dati e le informazioni per l'attività di accertamento

Dino Pesole
ROMA

■ Nuovi criteri di valutazione, parametri e «indici di criticità fiscale», «navigazione intelligente» negli archivi dell'Anagrafe tributaria a supporto delle analisi investigative. In poche

L'ORGANIZZAZIONE

Rivisti i costi della struttura con la riduzione a un terzo dei fornitori e la verifica dei contratti di consulenza

parole, se emergeranno incongruenze nelle posizioni fiscali dei contribuenti «a rischio», si incroceranno i singoli dati, con una sorta di codice di priorità che segnerà l'anomalia all'agenzia delle Entrate cui spetterà avviare l'accertamento.

Lotta all'evasione, ma anche

un programma di semplificazione: intermediari e sostituti inviano per via telematica 770 e Cud all'agenzia delle Entrate che, utilizzando i dati delle dichiarazioni dell'anno precedente, potrà mettere a disposizione dei contribuenti le dichiarazioni dei redditi precompilate. Entro il 2007 si prevede, poi, che trasmettano direttamente per via telematica le dichiarazioni dei redditi 1,7 milioni di contribuenti, con un incremento di oltre il 50 per cento. Infine è ai nastri di partenza la trasmissione telematica degli elenchi clienti e fornitori, nonché l'acquisizione dell'anagrafe dei conti correnti e, sempre via rete, dei corrispettivi giornalieri di commercianti e artigiani. In totale, all'Anagrafe tributaria pervengono i dati di 40 milioni di contribuenti: 14 milioni dai 730, 12 milioni da Unico, 2 milioni dalle società, 2 dai 770, cui si aggiungono oltre 10 milioni di lavoratori dipendenti e pensionati con so-

li redditi da lavoro, i cui dati affluiscono direttamente attraverso i Cud.

Al quarto piano della Sogei, braccio informatico del ministero dell'Economia, si vanno delineando le linee strategiche per attuare gli impegni che la Finanziaria assegna alla macchina del Fisco nel contrasto all'evasione. Finalità che il vice ministro dell'Economia, Vincenzo Visco, ha condensato nell'atto di indirizzo depositato nei giorni scorsi in Parlamento. Obiettivi impegnativi, considerato che dal complesso di misure messe in campo con la manovra si attende un maggior gettito non inferiore agli 8 miliardi. Vi rientrano i 3,3 miliardi della revisione degli studi di settore, l'ulteriore giro di vite sull'evasione Iva, le norme che intervengono sul mercato parallelo delle automobili, le compensazioni, il sistema integrato delle banche dati, il monitoraggio della spesa sanitaria (il progetto

«medici in rete») e il decentramento del Catasto.

La sintesi degli interventi normativi che a vario titolo coinvolgono la Sogei si estende all'invio telematico alle Regioni dei dati relativi all'import-export del sistema doganale, all'invio telematico all'agenzia del Territorio dei dati sui controlli in materia di Ici. Impegni che trovano conferma nei «nuovi obiettivi 2007-2009», contenuti nel «Piano triennale» approvato dal Cda della Sogei lo scorso 13 dicembre.

In primo luogo, il nuovo gruppo dirigente, composto dal presidente Gilberto Ricci (tornato a vertice della società) e dall'amministratore delegato e direttore generale, Valerio Zappalà, ha avviato l'opera di «ripulitura» sia dei contratti di consulenza che dei fornitori, oltre al riacquisto dell'immobile di Via Carucci, sede dell'Anagrafe tributaria: 112 milioni, a fronte dei 7,5 milioni di canone annuo d'affitto che la So-

gei versava a Fintecna. La questione è stata oggetto di un'interrogazione parlamentare, presentata da Lino Duilio, presidente della commissione Bilancio della Camera, in cui si esprime «concerto per l'autolezionismo che dimostra lo Stato, anche in considerazione dell'elevatissimo canone di locazione corrisposto». Da qui la conseguente richiesta al Governo di avviare «una ricognizione generale del fenomeno»: è la tecnica del «lease-back», vendita e affitto di immobili da parte delle amministrazioni pubbliche, utilizzata dal precedente Governo. Analoga iniziativa è stata annunciata dallo stesso Visco.

Alla Sogei, in sostanza, ora l'urgenza è di modellare strumenti e tecniche operative agli ambiziosi piani di Visco. «La svolta — ricorda Ricci — è avvenuta nel 1998 quando il fisco telematico ha fatto il suo esordio con il versamento in rete a compensazio-

ne e la dichiarazione telematica. Ora, il complesso di norme anti-evasione messe in campo dal Governo chiama Sogei a un secondo, rapido adeguamento di tecniche e strategie». La linea di azione è sintetizzata in uno slogan: «Massimo supporto ai contribuenti onesti, lotta senza quartiere agli evasori».

Gli interventi avviati finora hanno consentito di risparmiare circa 15 milioni. In primo luogo si è agito sui 1.600 fornitori, per ben 5.700 contratti: una spesa accertata di 570 milioni per il periodo 2004-giugno 2006. Ora con la riduzione secca a un terzo dei fornitori, si ipotizza un risparmio di 20-30 milioni l'anno. Entro marzo è attesa il decreto attuativo della norma della Finanziaria che istituisce il sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria, mentre per il monitoraggio della spesa sanitaria la fase operativa scatterà ai primi di luglio.

Successioni. La nuova imposta fa i conti con aliquote graduali e franchigie

In salvo i piccoli patrimoni

Angelo Busani

■ La versione definitiva dell'imposta di successione e donazione, come risulta dal coordinamento tra la Finanziaria 2007, il Dl 262/2006 e la sua legge di conversione (286/2006), consente di fare il punto della situazione su questo "nuovo" tributo e sulla sua organicità nell'ambito dell'ordinamento tributario complessivo.

La «vecchia» imposta di successione (quella che, cioè, venne abrogata fra la fine degli anni Novanta e il 2001) era giustamente bollata non solo per la sua inutilità ma addirittura per

GLI EFFETTI SULLE AZIENDE

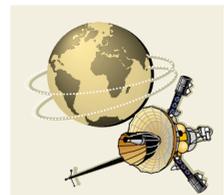
Il passaggio ai discendenti delle «familiari» è esente. Per le altre imprese riferimento al patrimonio netto contabile

la sua «odiosità sociale». Infatti, le aliquote erano tanto elevate da risultare persino «espropriative» e da sospingere i più ad alertarsi per tempo al fine di «estremare le cose» in modo da sfuggire alla tassazione. La sfortuna di pagare, in sostanza, faceva il paio con la sfortuna di morire all'improvviso, senza aver avuto il tempo di riflettere e intercettare un bravo consulente. Insomma, quasi nessuno pagava e l'apparato fiscale era impotente (si diceva, forse con eccessiva larghezza, che fosse maggiore il costo dell'organizzazione rispetto all'entrata erariale). Le nuove aliquote (introdot-

te con la manovra 2007), dopo un'iniziale fase di incertezza, hanno assunto una loro fisionomia: non sono più progressive e, soprattutto, sono abbastanza moderate. In più, si applicano tenendo conto di franchigie (1,5 milioni per il beneficiario handicappato, un milione di euro per ciascun beneficiario che sia coniuge o parente in linea retta del defunto, 100 mila euro per il beneficiario che sia fratello del defunto). Certamente, dunque, torna un'imposta che era stata cancellata ma dal quadro emerge almeno:

- la «sostenibilità» dell'imposta e la possibilità che il tributo non sia percepito come «ingiusto»;
- lo svantaggio competitivo dei rimesi alternativi alla successione. In altri termini, i costi, transattivi e non, per organizzare una successione non colpita da imposta, sono sicuramente più alti dell'imposta applicata all'imponibile al netto delle franchigie;
- l'immunità dei piccoli patrimoni rispetto alla nuova imposta: come si nota dagli esempi pubblicati qui a fianco, la nuova imposta colpisce solo i lasciti plurimilionari. Si tratta di quelli che superano alcuni milioni di euro. Tuttavia si deve considerare che gli immobili si valutano al catasto, mentre i piccoli patrimoni (che sono la grande maggioranza) non hanno mutazioni di tassazione rispetto a quanto si doveva pagare dopo la legge 383/2001 che abolì il tributo in questione;
- l'immunità delle aziende familiari rispetto alla tassazione. I trasferimenti ai discendenti so-

TELEFISCO

UNDICI RELAZIONI
PER SPIEGARE
TUTTA LA FINANZIARIA

La sedicesima edizione di Telefisco, in programma il 30 gennaio, sarà l'occasione per mettere a fuoco le novità della manovra 2007 attraverso 11 relazioni affidate agli esperti del Sole-24 Ore. Relazioni che affronteranno tutti gli aspetti di novità che riguardano le modifiche all'Irpef, quelle al reddito d'impresa e da lavoro autonomo. Si toccherà il regime del fringe benefit, degli immobili e le nuove aliquote di successione. I lavori potranno essere seguiti nelle sedi principali o in quelle collegate. La partecipazione al convegno è libera e gratuita. Per le prenotazioni si può telefonare al numero 02/34973209.

www.ilssole24ore.com/telefisco
Per tutte le informazioni sull'evento

no esonerati dal concorrere alla formazione del valore imponibile e, comunque, anche quando il valore dell'azienda è sottoposto a tassazione, esso concorre a incrementare l'imponibile in misura pari al valore del patrimonio netto contabile.

Gli esempi riportati a fianco testimoniano che il costo della successione finisce per gravare sulle situazioni patrimoniali più significative. In questo quadro, si può quindi seriamente tornare a parlare di un'imposta giustificata sotto il profilo strettamente tributario (la tassazione dell'incremento patrimoniale che si ha in capo a chi beneficia della trasmissione gratuita). Lasciando intatti i piccoli patrimoni e le aziende familiari, l'imposta si dirige verso i grandi patrimoni, la cui trasmissione arricchisce soggetti diversi da coloro che li hanno formati e realizza in capo a costoro una posizione di partenza indubbiamente diversa da chi, in mancanza, deve salire la scala iniziando dal gradino più basso.

Non ha rilievo la tesi che il patrimonio trasmesso si è formato in capo a un soggetto il quale, dopo aver pagato imposte sui suoi redditi, ha accumulato quei beni come frutto dei suoi risparmi dopo aver pagato le tasse e le sue spese di mantenimento. Infatti, un conto è la tassazione dei redditi conseguiti con la propria attività, altro conto è l'arricchimento che si produce in capo a un soggetto diverso da quello che ha maturato quei redditi per effetto della trasmissione gratuita del suo patrimonio.

Il prelievo a confronto

Trasferimento per successione a causa di morte da marito a moglie e due figli di una abitazione «prima casa» (del valore di 100.000 euro), una abitazione «seconda casa» (del valore di 200.000 euro e di denaro e titoli del valore di 300.000 euro)

L'attuale tassazione

- Imposta di successione = 4% di 600.000 - 3.000.000 = nulla
- Imposta ipotecaria sulla prima casa = 168 euro
- Imp. ipotecaria sulla seconda casa = 2% di 200.000 = 4.000 euro
- Imposta catastale sulla prima casa = 168 euro
- Imposta catastale sulla seconda casa = 1% di 200.000 = 2.000 euro
- Totale imposta dovuta = 6.336 euro

La vecchia tassazione (ante 3 ottobre 2006)

- Imposta di registro e di successione = nulla
- Imposta ipotecaria sulla prima casa = 168 euro
- Imp. ipotecaria sulla seconda casa = 2% di 200.000 = 4.000 euro
- Imposta catastale sulla prima casa = 168 euro
- Imposta catastale sulla seconda casa = 1% di 200.000 = 2.000 euro
- Totale imposta dovuta = 6.336 euro

Trasferimento per successione a causa di morte da padre a un figlio di terreni del valore di 2.000.000 di euro e di azioni (non di controllo) del valore di 3.000.000 di euro

L'attuale tassazione

- Imposta di successione = 4% di 5.000.000 - 1.000.000 = 160.000
- Imposta ipotecaria = 2% di 2.000.000 = 40.000 euro
- Imposta catastale = 1% di 2.000.000 = 20.000 euro
- Totale imposta dovuta = 220.000 euro

La vecchia tassazione (ante 3 ottobre 2006)

- Imposta di registro e di successione = nulla
- Imposta ipotecaria = 2% di 2.000.000 = 40.000 euro
- Imposta catastale = 1% di 2.000.000 = 20.000 euro
- Totale imposta dovuta = 60.000 euro